

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobců **a) O. M.** a **b) M. S.**, zastoupených JUDr. Ondřejem Moravcem, advokátem se sídlem Dukelská 15, 500 02 Hradec Králové, proti žalované **Mateřské škole Sion**, se sídlem Na Kotli 1201, 500 09 Hradec Králové, proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 12. 2009 o ukončení předškolního vzdělávání žalobce a), v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 1. 2011, čj. 30 A 5/2010 - 55,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 1. 2011, čj. 30 A 5/2010 - 55, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Mateřská škola Sion (žalovaná) je školskou právnickou osobou ve smyslu § 8 odst. 6 a § 124 – 140 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Jejím zřizovatelem je v souladu s § 8 odst. 6 školského zákona ve spojení s § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), Sbor Jednoty bratrské v Hradci Králové – Sion jako organizační jednotka registrované církve, jíž bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy.

[2] Dne 1. 5. 2007 podala žalobkyně b) přihlášku svého syna – žalobce a) do Mateřské školy Sion a zároveň podepsala „dohodu o podmínkách školky Sion“. V dohodě žalobkyně b) potvrdila, že byla seznámena a souhlasí s křesťanským zaměřením školky Sion, v níž jsou děti vedeny k důležitým životním hodnotám jako je zájem jeden o druhého, láska k pravdě, čestnost, upřímnost atd., které vycházejí z křesťanských hodnot. Součástí programu jsou biblické chvilky a další křesťanské prvky (písně atd.). Dále žalobkyně b) souhlasila s finančními podmínkami školky Sion a zavázala se je řádně dodržovat (zejména včasné a úplné placení poplatků). Žalobkyně b) v dohodě rovněž potvrdila, že byla seznámena s „řádem školky Sion“ a souhlasí s ním. Následně začal žalobce a) počínaje 1. 9. 2008 docházet do Mateřské školy Sion.

[3] V září 2009 byli rodiče dětí navštěvujících Mateřskou školu Sion informováni o změnách ceníku s platností od 1. 10. 2009. Došlo ke zvýšení rodičovského příspěvku s možností požádat o dotovaný (nižší) příspěvek. Dne 30. 9. 2009 se ohledně této otázky konalo setkání rodičů, na něž rodiče žalobce a) nepřišli. V průběhu následujících dvou měsíců probíhala poměrně rozsáhlá písemná i ústní komunikace mezi Mateřskou školou Sion (její ředitelkou a zástupcem ředitelky) a rodiči žalobce a), zejména s jeho otcem. Podstatou této diskuse byl nesouhlas rodičů žalobce a) se změnou výše rodičovského příspěvku v průběhu školního roku. Dopisem datovaným 9. 12. 2009 oznámila ředitelka Mateřské školy Sion a její zástupce rodičům žalobce a) ukončení předškolního vzdělávání žalobce a) k 31. 12. 2009. Z dopisu vyplývá, že důvodem pro tento akt byla jednak špatná komunikace a nedostatečná spolupráce mezi mateřskou školou a rodiči žalobce a), jednak neuhrazení dlužných plateb rodičovského příspěvku za měsíce říjen a listopad.

[4] Žalobci napadli předmětný dopis jako správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové a domáhali se jeho zrušení. Krajský soud usnesením ze dne 25. 1. 2011, čj. 30 A 5/2010 - 55, žalobu odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s. V odůvodnění na základě přiměřeného použití rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, čj. 3 As 39/2007 - 80 (dostupný na www.nssoud.cz), konstatoval, že školský zákon při definici postavení, práv a povinností ředitele školy důrazně rozlišuje, zda se jedná o ředitele školy, která má tzv. veřejného zřizovatele, a ředitele školy založené zřizovatelem neveřejným. Ustanovení § 165 odst. 2 školského zákona pak vymezuje případy, kdy je ředitel školy zmocněn vykonávat státní správu ve školství; mezi tyto případy náleží i ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 školského zákona. Úprava § 165 odst. 2 školského zákona však zmocňuje k výkonu státní správy výhradně ředitele škol a školských zařízení zřízených veřejným zřizovatelem: mezi ty Mateřská škola Sion nepatří. Podle názoru krajského soudu rozhodnutí ředitelky církevní mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 školského zákona není rozhodnutím v oblasti státní správy. O žalobě proti takovému rozhodnutí je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Současně krajský soud žalobce poučil, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení mohou podat žalobu k Okresnímu soudu v Hradci Králové.

II. Kasační stížnost žalobců

[5] Usnesení krajského soudu napadli žalobci včasnou kasační stížností. Uvedli, že ředitelka mateřské školy postupovala podle § 35 školského zákona; ten přitom v tomto případě nijak nerozlišuje, zda jde o ředitele školy zřízené veřejným zřizovatelem či zřizovatelem neveřejným. Ve vztahu k § 4 s. ř. s. vymezujícímu pravomoc správních soudů pak žalobci dovozují, že ředitel mateřské školy je fyzickou osobou, které bylo v § 35 školského zákona svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob – dětí. Toto rozhodování se rovněž závažným způsobem dotýká práv a povinností dalších osob, v tomto případě matky dítěte. Rovněž se jedná o

rozhodování v oblasti veřejné správy, což vyplývá jak z charakteru rozhodnutí, tak i ze skutečnosti, že vzdělávání je významnou oblastí veřejného zájmu a stát podle školského zákona vystupuje jako garant úrovně vzdělání bez ohledu na typ zřizovatele. Každá škola zapsaná do rejstříku musí splňovat zákonné standardy poskytovaného vzdělávání.

[6] V krajským soudem citovaném rozsudku ze dne 13. 2. 2008, čj. 3 As 39/2007 - 80, Nejvyšší správní soud nevyloučil, že by rozhodnutí ředitele školy (i když je zřízena neveřejným zřizovatelem) nemohlo mít povahu rozhodnutí o veřejných subjektivních právech, pouze v daném konkrétním případě rozhodnutí ředitelky veřejnoprávní povahu nemělo. Nejvyšší správní soud v tomto případě zdůraznil smluvní charakter studia, avšak v případě žalobců se o smluvní základ nejedná. Žalobci neuzavřeli s žalovanou žádnou písemnou smlouvu, obsah smluvních závazků byl tedy obtížně určitelný, a rozhodně nebylo mezi stranami sjednáno nic o tom, zda a za jakých podmínek by mohlo dojít k ukončení předškolního vzdělávání žalobce a). Žalovaná tak neuplatňovala svá subjektivní práva plynoucí ze smlouvy, nýbrž uplatňovala pravomoc svěřenou jí zákonem a autoritativně, mocensky rozhodla. Situace žalobců je navíc zcela odlišná od případu posuzovaného Nejvyšším správním soudem, v němž šlo o udělení individuálního studijního plánu na žádost studenta. Právo studovat podle individuálního studijního plánu není veřejným subjektivním právem – žalobce se zde neopíral o normy veřejného práva, nýbrž o podmínky sjednané ve smlouvě o studiu. V nyní projednávaném případě ovšem kogentní ustanovení školského zákona, která se nesporně vztahují i na mateřské školy zřízené nestátními subjekty, jednoznačně stanoví, za jakých okolností je možné předškolní vzdělávání ukončit. Rodiče a mateřská škola zřízená nestátním zřizovatelem jistě mohou uzavřít smlouvu o vzdělávání, která založí práva a povinnosti jdoucí nad rámec školského zákona: tato práva požívají ochrany před civilními soudy. Oproti tomu právo zůstat žákem či studentem školy ve školním roce, v němž byl žák ke studiu zapsán, je právem založeným právním předpisem veřejného práva (školského zákona). Pokud by se mělo jednat o soukromoprávní vztah, není zřejmé, proč zákonodárce toto soukromé právo nezaložil přímo škole a proč zasahuje do její autonomie tím, že stanoví, který z jejích vnitřních orgánů je oprávněn uplatňovat vůči smluvním partnerům soukromá subjektivní práva školy.

[7] Podle žalobců není rozhodné, že školský zákon pravomoc ředitele ukončit předškolní vzdělávání následně v § 165 odst. 2 kvalifikuje jako výkon státní správy, přičemž tak činí v užším rozsahu jen v případě škol zřízených státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí. *Ad absurdum* by pak bylo možné tvrdit, že pokud zákonodárce na jednom místě právního předpisu založí vykonavateli veřejné správy kompetenci ukládat sankce za správní delikt, nebude se jednat o výkon veřejné správy kontrolovatelný ve správním soudnictví, pokud tentýž zákon na jiném místě uvede, že ukládání sankce za část správních deliktů není výkonem veřejné správy. Krajský soud podle žalobců nesprávně z § 165 odst. 2 školského zákona dovozuje, že rozhoduje-li ředitel školy zřízené neveřejným zřizovatelem o otázkách v tomto ustanovení upravených, nejedná se o rozhodnutí v oblasti státní správy. Pro posouzení charakteru takového rozhodnutí je třeba použít kritérium vrchnostenského, resp. mocenského rozhodování, jak je vymezil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98.

[8] Žalobci nepovažují ani z hlediska systematického za racionální a odůvodněné, aby o typově tomtéž sporu rozhodovaly v některých případech soudy správní a v jiných soudy civilní, přičemž jediným rozlišovacím kritériem by byl status zřizovatele školy. Zřizovatel s daným rozhodnutím nijak nesouvisí a v případech upravených v § 35 školského zákona musí být rozhodnutí ředitele veřejné i neveřejné školy založeno na splnění totožných zákonných kritérií.

[9] V poslední kasační námitce žalobci tvrdí, že napadené rozhodnutí je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud totiž jednak vyloučil z přezkumu rozhodnutí týkající se základních práv, tj. právo žalobce a) na vzdělání a právo obou žalobců na ochranu soukromého a rodinného života, jednak neoznačil alternativní prostředek, s jehož využitím by žalobci mohli dosáhnout reálné a efektivní ochrany svých hmotných subjektivních práv. Soud v občanském soudním řízení nemůže o zrušení rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání rozhodnout, žalobci by tedy patrně museli uplatnit majetkový nárok a o něm pak vést spor, přičemž jako předběžná otázky by pak mohla být přezkoumána legalita rozhodnutí žalované. Žalobci se však jiných nároků domáhat nechtějí a navrhují pouze zrušení nezákonného rozhodnutí. Adekvátní není ani použití řízení podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř."), v němž by podle žalobců došlo v řízení před ředitelem školy k porušení zásady *nemo iudex in causa sua* a v němž nemá soud k dispozici potřebné a efektivní rozhodovací prostředky.

[10] Závěrem žalobci shrnuli, že rozhodnutí o ukončení vzdělávání, byť realizovaného v nestátní škole, zasahuje právo na vzdělání v jeho samé podstatě. Žalobce a) byl pro zbytek daného školního roku zcela vyloučen z reálné možnosti účastnit se vzdělávání v mateřské škole, a to včetně mateřských škol státních, neboť v průběhu školního roku již rodiče neměli možnost zajistit svému synovi možnost navštěvovat jinou mateřskou školu. Jeho právo účastnit se předškolního vzdělávání, byť v mateřské škole zřízené státem, se stalo právem hypotetickým a iluzorním. Podle žalobců je proto rozhodnutí ředitele mateřské školy, kterým bylo ukončeno předškolní vzdělávání, rozhodnutím o veřejných subjektivních právech ve smyslu § 65 s. ř. s., a jako takové podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Žalobci tedy navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

[11] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve podotkla, že žalobci a) je již přes šest let a je téměř jisté, že v září tohoto roku, tedy dozajista před rozhodnutím o kasační stížnosti, zahájí povinnou školní docházku. Je tedy na místě, aby Nejvyšší správní soud zvážil ve smyslu § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., zda pro povahu dočasnosti není na místě označit kasační stížnost za nepřípustnou.

[12] Žalovaná se ztotožňuje se závěry krajského soudu, že rozhodnutí ředitelky církevní mateřské školy nepodléhá soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví. Pokud by hypoteticky připustila, že rozhodnutí pod režim správního soudnictví spadá, pak je na místě zdůraznit, že žalobce nepodal proti tomuto rozhodnutí odvolání, čímž nesplnil základní předpoklad pro správní žalobu, neboť nevyužil všech řádných opravných prostředků. Žalovaná by proto v takové situaci ani nemohla být pasivně legitimována. O pasivní legitimaci však pochybuje i za stávající situace, neboť žaloba má směřovat proti správnímu orgánu, který ve věci rozhodoval, avšak žaloba byla podána proti fyzické osobě, která vykonává funkci ředitelky Mateřské školy Sion. Soud sám odkázal v odůvodnění na judikát, v němž se uvádí, že ředitel soukromé školy není orgánem státní správy.

[13] Podle žalované nemohlo rozhodnutím krajského soudu dojít k porušení článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť žalovaná není orgánem státní správy ani jí nebylo svěřeno rozhodování jako fyzické osobě v oblasti veřejné správy ve smyslu § 4 s. ř. s. a nebylo její povinností postupovat podle § 35 školského zákona.

[14] Žalobci ve svém rozsáhlém podání opakovaně polemizují nad otázkou právního postavení soukromé mateřské školy a jejich snahou je vnutit soudu myšlenku, že soukromá škola zcela spadá pod režim školského zákona. Žalovaný podotýká, že pokud by žalobci věnovali alespoň polovinu takto vynaložené energie na komunikaci s Mateřskou školou Sion, mohlo se předejít všem problémům. Na druhé straně to potvrzuje oprávněnost důvodů ukončení docházky, tedy že žalobce a), resp. jeho zákonní zástupci, se nedokázali ztotožnit s křesťanským zaměřením Mateřské školy Sion, která vychází z křesťanských hodnot, např. zájem o druhého, láska k pravdě, čestnost, upřímnost atd., a žalovaná shledala u zákonných zástupců absenci těchto hodnot.

[15] Žalovaná shrnula, že zřizovatelem Mateřské školy Sion není stát, kraj obec ani svazek obcí, a s ohledem na znění § 165 odst. 2 písm. b) školského zákona nebylo povinností žalované postupovat při rozhodování o ukončení docházky žalobce a) podle § 35 školského zákona: proto ani žádné rozhodnutí ve smyslu správního řádu nevydala a ani vydat nemohla. Ani rozhodování o přijetí dítěte do Mateřské školy Sion neprobíhá podle režimu správního řádu a ředitelka v těchto případech nevydává rozhodnutí o přijetí či nepřijetí dítěte; s rodiči je uzavřena dohoda o podmínkách školky Sion, a to po podání přihlášky zákonnými zástupci. Pokud by se v projednávaném případě přesto jednalo o rozhodnutí, pak zákonní zástupci měli možnost podat proti němu odvolání k příslušnému krajskému úřadu a nesplnili proto předpoklad podle § 247 odst. 2 o. s. ř. Žalovaná však nemohla v rozhodnutí uvést ani žádné poučení o možnosti odvolání, neboť o přezkumu jejích rozhodnutí ze zákona nerozhoduje správní orgán. Pokud by navíc řízení o ukončení školní docházky nezletilého spadalo pod režim školského zákona, pak žalovaná doložila naplnění zákonných důvodů pro svůj postup.

[16] Žalovaná považuje jak žalobu tak i odůvodnění kasační stížnosti za zavádějící a zmatečné a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu potvrdil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobami oprávněnými, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Neztotožnil se přitom s názorem žalované, že by měla být kasační stížnost odmítnuta podle § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., neboť směřuje proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné. Usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby je rozhodnutím, kterým se řízení o žalobě končí. Bez ohledu na obsah žalobního žádání, resp. na předmět sporu, je zřejmé, že toto usnesení je rázu trvalého a nebude v budoucnu nahrazeno žádným dalším konečným rozhodnutím krajského soudu. Žalovaná patrně naráží na skutečnost, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti již nemusí mít pro žalobce vzhledem k jeho věku praktický význam. Tato skutečnost však nezpůsobuje dočasnost napadeného usnesení krajského soudu ve smyslu citovaného ustanovení s. ř. s. Je zcela na žalobci, resp. stěžovateli, jako pánu sporu, aby posoudil, zda řízení o kasační stížnosti je pro něj smysluplné či nikoliv, a v takovém případě relevantně procesně reagoval (vzal kasační stížnost zpět). Bez takového úkonu žalobce ovšem projednání kasační stížnosti nic nebrání.

[18] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval ústavní a zákonnou úpravou práva na vzdělání (IV./A) a poté naplněním podmínek pro soudní přezkum rozhodnutí církevní mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání (IV./B). Následně se z úřední povinnosti vyjádřil k aktivní a pasivní legitimaci v žalobním řízení (IV./C).

[20] Kasační stížnost je důvodná.

IV./A) Ústavní a zákonná úprava práva na vzdělání

[21] Listina základních práv a svobod v článku 33 odst. 1 první věta stanoví, že každý má právo na vzdělání. Toto právo jednotlivce vyžaduje pozitivní konání státu, které ovšem není neomezené. Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95 (publikovaný pod č. 112/1996 Sb.) uvedl, že „[p]*ojmový znak "právo na vzdělání" (článek 33 odst. 1 Listiny) je sám o sobě vágní, neboť s tímto jen všeobecně formulovaným právem je spojen nespočet sociálních aspektů a účelů, a to mnohdy rozdílné sociální kvality a sociálního dopadu. Tendence posunout jakýkoliv z těchto aspektů a účelů do roviny způsobilé k porušení tohoto práva by, podle názoru Ústavního soudu, byla způsobilá, stejně jako v celé řadě obdobných případů, vyvolat celou řadu sociálně disfunkčních a nežádoucích účinků.*“ Jakkoliv lze tedy právo na vzdělání vnímat relativně široce, domáhat se jej lze v souladu s článkem 41 odst. 1 Listiny pouze v mezích zákonů, které jej provádějí.

[22] Článek 33 odst. 3 Listiny dále stanoví, že zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich lze jen za podmínek stanovených zákonem; na takových školách se může vzdělání poskytovat za úplatu. Listina tedy neponechává širokou autonomii vůle stran k libovolnému ujednání o obsahu a způsobu vzdělání, nýbrž aprobuje stanovení zákonných podmínek pro vzdělávání na jiných než státních školách. Z této konstrukce je patrný silný veřejný zájem na tom, aby se vzdělání nestalo zcela volným obchodním artiklem. Ústavodárce si byl zjevně vědom nejenom výhod, které připuštění soukromých subjektů do sféry školství přináší (zejména přísun peněz a s ním spojené lepší materiální zázemí škol, spojení se zahraničím, zvyšování počtu škol, a tím i konkurence a kvality výuky, rozšiřování oborů výuky, zavádění nových metod výuky, u škol zřizovaných zaměstnavateli pak lepší uplatnění absolventů na trhu práce apod.), ale i potenciálního nebezpečí, které by při absolutně volné realizaci vzdělání na nestátních školách mohlo vznikat (rozdíly ve znalostech absolventů, devalvace úrovně vzdělání, zneužívání silnějšího postavení školy ve vztahu škola – žák, špatné hospodaření apod.). Nestátní subjekty rozvíjející svou aktivitu v oblasti vzdělávání tedy musí být připraveny akceptovat výraznější právní regulaci a dodržovat náročnější zákonné podmínky než je tomu v oblastech jiných.

[23] Právo dítěte na vzdělání s cílem postupného uskutečňování tohoto práva a na základě rovných možností výslovně uznává též Úmluva o právech dítěte (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.). Rovněž článek 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod stanoví, že nikomu nesmí být odepřeno právo na vzdělání. Podle výkladu Evropského soudu pro lidská práva obsahuje tento článek pozitivní závazek státu, přičemž právo na vzdělání svou povahou vyžaduje regulaci státu, jež se může měnit v čase a místě podle potřeb a zdrojů společnosti a jednotlivců. Bez dalšího je přitom zřejmé, že taková regulace se nesmí nikdy dotknout podstaty práva na vzdělání ani se nesmí dostat do konfliktu s jinými právy zaručenými Úmluvou (rozsudek pléna ze dne 23. 7. 1968 *Belgický jazykový případ /Case „relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium”/*, Series A no. 6, stížnosti č. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, část I.B.).

[24] Právo na vzdělání na zákonné úrovni rozvíjí a zajišťuje školský zákon. Podle § 1 tento zákon upravuje předškolní, základní, střední, vyšší odborné a některé jiné vzdělávání ve školách a školských zařízeních, stanoví podmínky, za nichž se vzdělávání a výchova (dále jen „vzdělávání“) uskutečňuje, vymezuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob při vzdělávání a stanoví působnost orgánů vykonávajících státní správu a samosprávu ve školství. V § 2 odst. 3 školský zákon výslovně stanoví, že vzdělávání poskytované podle tohoto zákona je veřejnou službou. Školský zákon umožňuje (srov. § 8) široké škále subjektů zřizovat školy a školská zařízení ve vyjmenovaných formách. Na rozdíl od Listiny školský zákon nepoužívá pojem státní školy: pod tímto pojmem je třeba ve školském zákoně rozumět školy zřizované státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí. Jinými školami než státními ve smyslu Listiny jsou pak školy a školská zařízení zřizovaná registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy, a ostatními právnickými osobami nebo fyzickými osobami. Registrovaným církvím a náboženským společnostem umožňuje zákon zřídit školu a školské zařízení jako školskou právnickou osobu nebo jako právnickou osobu podle zvláštních právních předpisů (např. ve formě obchodní společnosti). Podmínkou vzniku školské právnické osoby je zápis do rejstříku školských právnických osob (§ 125 odst. 5 školského zákona), podmínkou výkonu činnosti školy nebo školského zařízení je zápis do školského rejstříku (§ 7 odst. 6 školského zákona).

[25] Školský zákon je postaven na jednotné úpravě poskytování vzdělávání v zásadě bez ohledu na zřizovatele školy či školského zařízení. Školský zákon neobsahuje žádné ustanovení, které by školy či školská zařízení zřízená některými typy zřizovatelů vyjímalo z působnosti části či celého školského zákona, nebo které by těmto subjektům umožňovalo přijmout odchylnou úpravu. Pouze v případech, kdy je nezbytné jednotlivé typy zřizovatelů od sebe odlišit, činí tak školský zákon výslovně (srov. např. § 15 odst. 1, 2, § 47 odst. 1, § 113a odst. 2, § 113c odst. 2, § 123 § 130, § 160 – § 163 apod.). S přihlédnutím k tomu, že normy práva veřejného, mezi něž úprava školského zákona patří, jsou kogentními normami, je třeba učinit závěr, že jiné školy než státní ve smyslu Listiny musí tyto normy respektovat a nemohou se od nich smluvně odchýlit, neumožňuje-li školský zákon výslovně jiný postup.

IV./B) Soudní přezkum rozhodnutí církevní mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání

[26] Rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví je na zákonné úrovni vymezen soudním řádem správním, konkrétně v ustanovení § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s. Pro soudní přezkum aktů správních orgánů pak podle ustálené judikatury zdejšího soudu musí být kumulativně splněny tyto tři podmínky: 1) jde o orgán moci výkonné [či jiný typ orgánu uvedený v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; 2) tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; 3) rozhodování se děje v oblasti veřejné správy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, publikovaný pod č. 1717/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Naproti tomu pravomoc civilních soudů je specifikována v § 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „o. s. ř.“), podle něhož v občanském soudním řízení soudy projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.

[27] Ohledně typu orgánu vydávajícího soudně napadnutelné rozhodnutí je třeba vyjít z toho, že v projednávaném případě by tímto orgánem mohla být pouze Mateřská škola Sion jakožto školská právnická osoba s právní sujektivitou, nikoliv její ředitelka. V oblasti správního práva je totiž třeba rozlišovat subjekt veřejné správy a vykonavatele veřejné správy, tj. toho, kdo jménem

subjektu jako nositele veřejné správy jedná (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. rozšířené vydání, Praha : C. H. Beck, 2003, s. 376). Ředitel je přitom ve smyslu § 130 a 131 školského zákona statutárním orgánem školské právnické osoby. Ředitel jedná za školskou právnickou osobu dovnitř i navenek, a je tudíž jejím výkonným orgánem. Ačkoliv školský zákon v řadě případů stanoví přímo řediteli pravomoc k rozhodování, jedná se fakticky o stanovení působnosti školské právnické osoby prostřednictvím vymezení pravomoci jejího funkčně příslušného orgánu. To plyne především z § 7 odst. 1 školského zákona, podle nějž tvoří vzdělávací soustavu školy a školská zařízení a nikoliv jejich ředitelé (Vedral, J. *K otázce, zda správním orgánem podle školského zákona je ředitel školy nebo škola jako právnická osoba*. ASPI, 2011). Z tohoto pohledu lze o subjektu veřejné správy uvažovat pouze ve vztahu ke školské právnické osobě, neboť její ředitel by mohl zastávat pozici pouhého vykonavatele veřejné správy. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem žalobců, že ředitel mateřské školy je fyzickou osobou, které bylo v § 35 školského zákona svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob; takové rozhodování by mohlo být svěřeno pouze samotné mateřské škole jako školské právnické osobě coby subjektu veřejné správy.

[28] Zbývá tedy posoudit, zda školská právnická osoba spadá pod rozsah orgánů vyjmenovaných v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Školská právnická osoba je zvláštním typem právnické osoby, jejíž zřízení, vznik, činnost i zánik upravuje § 124 – § 140 školského zákona a jejíž hlavní činností je poskytování vzdělávání podle vzdělávacích programů uvedených v § 3 a školských služeb podle tohoto zákona. Z hlediska přípustnosti přezkumu aktů právnické osoby ve správním soudnictví nerozhoduje, zda se jedná o právnickou osobu založenou podle veřejného nebo soukromého práva, ani kdo je jejím vlastníkem, zřizovatelem či co je předmětem její činnosti. Z tohoto pohledu je první podmínka soudního přezkumu naplněna.

[29] Pro naplnění druhé podmínky pravomoci správních soudů je třeba posoudit skutečnost, zda rozhodnutí mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání je rozhodnutím o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Nejvyšší správní soud o věci uvážil takto. Předškolní vzdělávání podle § 33 školského zákona *podporuje rozvoj osobnosti dítěte předškolního věku, podílí se na jeho zdravém citovém, rozumovém a tělesném rozvoji a na osvojení základních pravidel chování, základních životních hodnot a mezilidských vztahů. Předškolní vzdělávání vytváří základní předpoklady pro pokračování ve vzdělávání. Předškolní vzdělávání napomáhá vyrovnávat nerovnoměrnosti vývoje dětí před vstupem do základního vzdělávání a poskytuje speciálně pedagogickou péči dětem se speciálními vzdělávacími potřebami*. Přijetím dítěte do mateřské školy vzniká dítěti subjektivní veřejné právo na to, aby bylo vzděláváno v souladu s citovaným § 33 a se školním vzdělávacím programem vydaným ředitelem mateřské školy, jenž musí být v souladu s rámcovým vzdělávacím programem vydávaným příslušným ministerstvem (§ 3 odst. 2 a 3, § 4 odst. 3, § 5 školského zákona). Současně dítěti vzniká i řada povinností stanovených zpravidla školním nebo vnitřním řádem (srov. § 30 školského zákona). Rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání proto ani nemůže být vnímáno jinak, než jako rozhodnutí o právech a povinnostech dítěte jako fyzické osoby. Tento závěr podporuje též důvodová zpráva ke školskému zákonu, jež uvádí, že „[u]*končení předškolního vzdělávání dítěte ze strany ředitele mateřské školy je vážným zásahem do práv dítěte i jeho zákonného zástupce, a je proto upraveno zákonem. Posouzení, zda byly naplněny podmínky pro ukončení vzdělávání v mateřské škole, náleží řediteli; vlastnímu rozhodnutí musí předcházet písemné upozornění alespoň jednoho zákonného zástupce dítěte, že tento krok ředitel hodlá učinit*“ (tisk č. 602/0, Poslanecká sněmovna, IV. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz). Nejvyšší správní soud proto shledal naplnění i druhé podmínky pravomoci správních soudů.

[30] Poslední podmínka stanoví, že rozhodování se musí dít v oblasti veřejné správy. V projednávaném případě se jedná o mateřskou školu zřízenou registrovanou církví, které bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy. Vzniká proto otázka, zda se v tomto případě rozhodnutí žalované o ukončení předškolního vzdělávání žalobce odehrálo ve sféře veřejné správy, nebo zda se jednalo o sféru soukromoprávní.

[31] Krajský soud toto dilema ve svém rozsudku vyřešil poukazem na § 165 odst. 2 školského zákona; s tímto přístupem se ovšem Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Citované ustanovení uvádí, že ředitel školy a školského zařízení, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí, rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy v dále vyjmenovaných případech, mezi nimiž je i rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 školského zákona. Úvaha krajského soudu, že žalovaná není školou, která by byla zřízena státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí, a proto se v jejím případě nemůže jednat o rozhodování v oblasti státní správy, je logickou chybou, neboť tato skutečnost z citovaného ustanovení nevyplývá. Argumentem *a contrario*, jejž patrně krajský soud použil, lze dospět pouze k tomu, že o rozhodování v oblasti státní správy nejde u jiných než vyjmenovaných rozhodnutí učiněných ředitelem školy a školského zařízení, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí (ke správnosti a zákonnosti této úvahy se kasační soud nijak nevyjadřuje). Žalovaná jako církevní mateřská škola však subjektem této právní normy není a nelze ji proto na ni vztahovat ani důkazem opaku. Jinými slovy řečeno, § 165 odst. 2 školského zákona neříká nic o tom, zda se rozhodování církevní mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání dítěte odehrává v oblasti státní (veřejné) správy.

[32] Obecně nelze přistoupit na názor, že uvede-li zákonodárce v určité právní úpravě, že některé druhy činností (rozhodování) se dějí v oblasti státní správy, implicitně tím říká, že jiné druhy rozhodování se v rámci státní (veřejné) správy neodehrávají. Pro úvahu o tom, zda se činnost určitého subjektu odehrává ve veřejné správě, je rozhodný charakter této samotné činnosti a jeho úprava v právních předpisech, nikoliv to, kdo tento subjekt zřídil. Z tohoto pohledu je možno naopak § 165 odst. 2 školského zákona použít jako podpůrný argument pro názor, že rozhodování mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání se odehrává v oblasti státní (veřejné) správy, neboť to u tohoto typu rozhodnutí zákonodárce výslovně deklaroval. Na tento závěr nemůže mít žádný vliv skutečnost, že je tato deklarace provedena u mateřských škol zřízených jen některými typy zřizovatelů.

[33] Dále je třeba se zaměřit přímo na úpravu § 35 odst. 1 školského zákona: *Ředitel mateřské školy může po předchozím upozornění písemně oznámeném zákonnému zástupci dítěte rozhodnout o ukončení předškolního vzdělávání, jestliže a) se dítě bez omluvy zákonného zástupce nepřetržitě neúčastní předškolního vzdělávání po dobu delší než dva týdny, b) zákonný zástupce závažným způsobem opakovaně narušuje provoz mateřské školy, c) ukončení doporučí v průběhu zkušebního pobytu dítěte lékař nebo školské poradenské zařízení, d) zákonný zástupce opakovaně neuhradí úplatu za vzdělávání v mateřské škole nebo úplatu za školní stravování (§ 123) ve stanoveném termínu a nedohodne s ředitelem jiný termín úhrady*. Nejvyšší správní soud opakuje, že tato úprava je úpravou kogentní, od níž se církevní mateřská škola nemůže odchýlit. Není proto možné přijmout názor žalované, že tímto ustanovením, resp. dle vyznění jejího vyjádření patrně jakýmkoliv ustanovením, školského zákona není vázána. Zákon zde nerozlišuje školu či školské zařízení podle jejich zřizovatele, a proto je nutno přijmout závěr, že i církevní mateřská škola je oprávněna ukončit předškolní vzdělávání pouze při naplnění zákonných důvodů uvedených v § 35 odst. 1 školského zákona.

[34] Disponuje-li mateřská škola pravomocí rozhodovat o ukončení předškolní docházky podle § 35 odst. 1 školského zákona, přičemž zákonné podmínky tohoto rozhodování nelze smluvně upravit odlišně, není možné hovořit o tom, že by účastníci předmětného vztahu (mateřská škola a dítě) měli rovné postavení. Naopak mateřská škola autoritativně a mocensky určuje, co je právem a povinností dítěte, aniž dítě má možnost (prostřednictvím svých zákonných zástupců) sjednat si s mateřskou školou podrobné podmínky tohoto rozhodování, jiné důvody ukončení vzdělávání, výjimky ze zákonných důvodů nebo oboustranné a vyvážené smluvní sankce v této oblasti. Rozhodnutí mateřské školy nevyplývá ze soukromoprávní dohody (smlouvy) mezi mateřskou školou a dítětem a ani nemůže být předmětem takové smlouvy.

[35] Rovněž je nutno vzít v úvahu i skutečnost, že, poskytování vzdělání, jímž je i vzdělání předškolní, je podle školského zákona veřejnou službou. Tato skutečnost svědčí o zvláštním charakteru činnosti škol a školských zařízení a vyplývá z vnímání vzdělání jako jednoho z veřejných statků garantovaných Listinou základních práv a svobod. Jestliže chce určitý subjekt vzdělávání jako veřejnou službu poskytovat, musí tak učinit v souladu se školským zákonem a musí být zapsán příslušným orgánem do školského rejstříku (do rejstříku škol a školských zařízení a případně též do rejstříku školských právnických osob, hodlá-li vzdělání poskytovat v této formě, viz § 141 – § 159a školského zákona). Pro zápis do rejstříku musí žadatel splnit řadu podmínek a doložit je podklady; orgán provádějící zápis přitom může žádost zamítnout též proto, že žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky a současně příslušného kraje, nebo že nejsou dány předpoklady pro řádnou činnost školy nebo školského zařízení po stránce personální, materiální a finanční, případně že žádost obsahuje nepravdivé údaje nebo činnost školy nebo školského zařízení by nebyla v souladu s právními předpisy (§ 148 odst. 3 školského zákona). K výmazu z rejstříku škol a školských zařízení může dojít též z úřední povinnosti např. proto, že škola nebo školské zařízení neposkytuje vzdělávání v souladu se zásadami a cíli uvedenými v § 2 nebo vzdělávacími programy uvedenými v § 3 školského zákona, nebo že právnická osoba, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, závažným způsobem nebo opakovaně poruší právní předpisy související s poskytováním vzdělávání a školských služeb. Jak již bylo zmíněno, v průběhu poskytování vzdělání je škola bez ohledu na zřizovatele vázána rámcovým vzdělávacím programem a podléhá státní kontrole České školní inspekce (§ 174 školského zákona). Uvedené dosvědčuje rozsáhlou veřejnoprávní regulaci poskytování veřejného statku, jímž vzdělávání je. Na základě této regulace může jednotlivci vzniknout veřejné subjektivní právo; je-li mu pak toto právo ze zákonných důvodů odebráno, děje se tak nepochybně ve sféře veřejné správy. Mezi tyto případy lze podle názoru Nejvyššího správního soudu zařadit i ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 školského zákona.

[36] Přiléhavým v dané věci nemůže být odkaz krajského soudu na dřívější rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, čj. 3 As 39/2007 - 80. V prvé řadě se tento rozsudek týkal předchozí právní úpravy [zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol (školský zákon), zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, a zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)] a jeho aplikace v projednávaném případě proto musí být již z tohoto ohledu omezená. Přesto nelze zcela pominout, že se soud v tomto rozsudku zabýval obdobnými otázkami jako v projednávaném případě. Jeho závěry ovšem nejsou s nyní vyslovenými principy v rozporu: Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí obecně nevyloučil, že by škola zřízená soukromým zřizovatelem nemohla rozhodovat v oblasti veřejné správy, nýbrž výslovně uvedl, že soukromá škola může být správním orgánem tehdy, byla-li jí zákonem svěřena pravomoc a působnost v oblasti veřejné

správy. Rovněž nyní učiněné závěry nejsou v rozporu s tvrzením Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku, že ředitele soukromé školy nelze považovat za orgán státní správy (to nelze ani při současné právní úpravě). Jestliže pak Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku usoudil, že v konkrétním případě rozhodnutí o žádosti žáka o individuální studijní plán se nejedná o rozhodnutí v oblasti veřejné správy, nelze z toho dovozovat jakékoliv závěry ohledně charakteru a soudní přezkoumatelnosti typově odlišného rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání, jež je předmětem sporu v nyní řešené věci.

[37] Nejvyšší správní soud na základě těchto úvah dospěl k závěru, že rozhodování mateřské školy zřízené registrovanou církví nebo náboženskou společností o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 školského zákona se odehrává v oblasti veřejné správy, přičemž důvody pro tento závěr lze shrnout následovně. 1) Relativně striktní regulace poskytování vzdělávání je ústavně aprobovaná; nestátní školy ve smyslu Listiny nemohou zákonem stanovená pravidla ignorovat. 2) Rozhodování o ukončení předškolního vzdělávání je upraveno veřejnoprávními normami školského zákona kogentní povahy. 3) Jednotná úprava práv a povinností škol a školských zařízení bez ohledu na zřizovatele, jež je pro školský zákon příznačná, se plně uplatňuje i na rozhodování ředitele mateřské školy podle § 35 odst. 1 školského zákona. 4) Právní úprava důvodů ukončení předškolního vzdělávání je taxativní a nelze se od ní odchýlit. 5) Mateřská škola a dítě nejsou při rozhodování o ukončení předškolního vzdělávání v rovném postavení, mateřská škola rozhoduje autoritativně, mocensky. 6) Zákonodárce sám v § 165 odst. 2 školského zákona uvádí, že rozhodování podle § 35 odst. 1 téhož zákona je rozhodováním v oblasti státní (veřejné) správy; status zřizovatele v tomto ohledu nemůže hrát žádnou roli. 7) Vzdělávání včetně předškolního je veřejnou službou, je svázáno přísnou regulací a kontrolováno státem; rozhodování o jeho ukončení proto nelze považovat za akt odehrávající se ve sféře soukromoprávní.

[38] Jelikož všechny tři podmínky přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví shledal Nejvyšší správní soud za naplněné, nemůže usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby obstát. Ochranu případnému nezákonnému zásahu do ústavně zaručeného práva na vzdělání, jež záleží v rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání, musí poskytnout správní soudy.

IV. C) Aktivní a pasivní legitimace v řízení o žalobě

[39] Z výše uvedených úvah vyplývá, že dítěti po přijetí do mateřské školy svědčí veřejné subjektivní právo na předškolní vzdělávání v mateřské škole, resp. právo na to, aby jeho předškolní vzdělávání bylo ukončeno jen ze zákonem stanovených důvodů. Toto právo však nemůže z povahy věci náležet rodičům dítěte; ti rovněž nedisponují veřejným subjektivním právem na „hlídání“ svých dětí v mateřské škole. Mateřské školy významným způsobem ulehčují rodičům dětí jejich postavení na pracovním trhu včetně snadnějšího budování kariéry, umožňují jejich dřívější návrat do zaměstnání, udržení a navázání sociálních kontaktů mimo rodinu, ale též pěstování jejich čistě soukromých zájmů, koníčků, upevňování případného partnerského vztahu, jakož i potřebný odpočinek od zátěže, jež je s výchovou dětí nutně spojena. Zajištění těchto výhod však není cílem mateřských škol, jedná se pouze o určité pozitivní externality, které jsou na vzdělávání dětí v mateřských školách navázány. Jelikož školský zákon umožňuje, aby předškolní vzdělávání (stejně jako jakékoliv jiné) poskytovaly rovněž subjekty, jejichž zřizovatelé jsou tzv. neveřejní (tj. nejedná se o stát, kraje či obce), nic nebrání, aby se zmiňované výhody staly součástí smluvního ujednání mezi rodiči a mateřskými školami včetně případných nároků rodičů plynoucích z pochybení na straně mateřské školy. O veřejné službě ovšem v této souvislosti mluvit nelze.

[40] K dotčení právní sféry žalobkyně b) jednáním žalované tedy jistě dojít mohlo, nestalo se tak však v oblasti veřejnoprávní. Vztah žalobkyně b) a žalované je v této rovině čistě vztahem soukromoprávním, který může být upraven vzájemnou smlouvou. Porušení této smlouvy ze strany žalované pak může vést ke vzniku nároku na náhradu škody, případně jiného nároku smluvně upraveného. Těchto nároků se ovšem žalobkyně b) musí domáhat u civilního soudu. Má-li tedy žalobkyně b) za to, že žalovaná porušila vzájemná smluvní ujednání, jakož i její právo na ochranu soukromí, jelikož se po ukončení docházky musela o žalobce a) sama starat, může se se svými nároky obrátit na soud v občanském soudním řízení. Žalobkyně b) však nemůže z povahy věci tvrdit, že byla na svých právech zkrácena přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím žalované o ukončení předškolního vzdělávání žalobce a) ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Ve vztahu k žalobkyni b) proto sice nelze usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby považovat za nezákonné, nicméně důvod odmítnutí měl záležet v § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tj. že žaloba byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[41] Žalobci v žalobě označili jako žalovanou L. D., ředitelku Mateřské školy Sion. Již výše (viz bod 27) bylo vysvětleno, že rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání sice fakticky vydává ředitel mateřské školy jako její výkonný orgán, nicméně subjektem veřejné správy, jenž rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, je sama mateřská škola. Žalovaným – tím, kdo vydal napadené rozhodnutí ve smyslu § 69 s. ř. s. – tedy nemůže být ředitel mateřské školy a už vůbec ne konkrétní fyzická osoba ředitele. Jelikož krajský soud bude v novém řízení primárně řešit otázku procesní úpravy a případných opravných prostředků, je předčasné nyní uzavírat, zda žalovanou měla být Mateřská škola Sion nebo její nadřízený orgán (existuje-li). S ohledem na skutečnost, že L. D. nemůže být žalovanou v žádném případě, označil Nejvyšší správní soud v záhlaví jako žalovanou Mateřskou školu Sion.

[42] Pochybení krajského soudu v označení žalovaného zdejší soud nepovažuje za takového rázu, že by v tomto konkrétním případě mohlo způsobit nezákonnost napadeného usnesení. To plyne především z toho, že žaloba byla krajským soudem odmítnuta a nedošlo ke zrušení napadeného rozhodnutí – nemohlo proto dojít ani ke zkrácení procesních práv skutečného žalovaného před soudem.

[43] Pro další úvahy krajského soudu v tomto směru kasační soud pouze připomíná, že nesprávné označení žalovaného není překážkou, jež by měla vést k odmítnutí nebo zamítnutí žaloby. Setrvalá judikatura Nejvyššího správního soudu zastává názor, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003 - 56, publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS).

V. Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud shledal, že žaloba žalobkyně b) měla být odmítnuta, byť z jiného důvodu; odmítnutí žaloby žalobce a) naopak bylo nezákonné. Jelikož krajský soud rozhodl o podané žalobě obou žalobců jediným odmítavým výrokem, bylo na místě jej zrušit z důvodu obsaženého v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V novém řízení bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Přezkoumá tedy zákonnost napadeného rozhodnutí v mezích

žalobních bodů, přičemž s ohledem na námitky žalované bude muset nejprve vyřešit otázku, zda je v daném případě aplikovatelný nějaký procesní předpis, a pokud ano, zda umožňuje podat proti napadenému rozhodnutí opravný prostředek, případně zda takový prostředek žalobce a) využil a s jakým výsledkem. Nejvyšší správní soud nepovažoval za vhodné tyto otázky řešit ve stávajícím kasačním řízení už proto, aby se k nim mohly vyjádřit strany sporu a snést k nim relevantní argumenty.

[45] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. července 2011

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu